

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU STRATEGIAN LAITOS
JULKAISUSARJA 4: TYÖPAPEREITA No 23

NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY
DEPARTMENT OF STRATEGIC AND DEFENCE STUDIES
SERIES 4: WORKING PAPERS No 23

MIKÄ SUOMEA UHKAA?
LAAJA TURVALLISUUSKÄSITYS JA
UHKAKUVAPOLITIikka
NÄKÖKULMINA SUOMEN
TURVALLISUUSPOLITIikkaAN

JYRI RAITASALO & JOONAS SIPILÄ

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Strategian laitos

HELSINKI 2007

Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä: Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja
uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan
Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos
Julkaisusarja 4: työpapereita No 23
National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies
Series 4: Working Papers No 23

Uusimmat julkaisut pdf-muodossa
<http://www.mppk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>

Kannen kuva: Janne Kopu

ISSN 1236-4983
Maanpuolustuskorkeakoulu – National Defence University
Strategian laitos – Department of Strategic and Defence Studies

Edita Prima Oy
Helsinki 2007

MIKÄ SUOMEA UHKAA? LAAJA TURVALLISUUSKÄSITYS JA UHKAKUVAPOLITIikka NÄKÖKULMINA SUOMEN TURVALLISUUSPOLITIikkaAN

Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä

”Viime turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa *turvallisuuden tarkastelua laajennettiin tuntuvasti sisäisen turvallisuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen osalta. ... Tänään valmistemme uutta selontekoa, joka on laajan turvallisuuden osalta jatkoa edelliselle. ... Ennakoimme siis jo viime selonteossa varsin selkeästi lähiympäristömme sekä pysyvät että kehittyvät piirteet. Tästä syystä ei olekaan odotettavissa, että seuraava selonteko toisi suuria yllätyksiä. Ehkä merkittävin askel tulee olemaan laajan turvallisuuskäsityksen edelleen kehittäminen. ... Tänään kiitämme konkreettisesti veteraanisukupolvea kantamalla vastuumme lähimmäistemme turvallisuudesta tämän päivän turvallisuushaasteiden edessä. Siinä maanpuolustuksella sekä kriisinhallinnalla on tärkeä sijansa, ja samalla maailmamme on muuttumassa siten, että laajan turvallisuuden vaaliminen tulee päivä päivältä yhä enemmän osaksi kaikkien elämänalojen arkipäivää.”*

Pääministeri Matti Vanhanen Uudenmaan 25.

Maanpuolustuspäivän juhlatilaisuudessa 7.10.2007

Muuttuva maailma ja uhkat

Mikä Suomea uhkaa? Se on yksinkertainen kysymys, johon on kuitenkin vaikea vastata. Kylmän sodan jälkeisellä ajalla turvallisuuden käsite on laajentunut, tai paremmin sanottuna turvallisuuden käsitettä on *laajennettu*. Laajentaminen ei ole tapahtunut sattumalta tai itsestään. Päinvastoin, turvallisuuden laajempi käsittäminen ja siihen pohjautuvat valtioiden käytännön toimet perustuvat viime kädessä *poliittisesti tehtyihin päätöksiin* tarkastella turvallisuushkia sotilaallisia uhkia laajemmin sekä *valintaan* arvioida turvallisuutta valtion olemassaolon turvaamisen lisäksi myös huomioiden yksilön turvallisuus ja jopa globaali (ihmiskunnan) turvallisuus.

Tämän kirjoituksen tavoitteena on pyrkiä osoittamaan turvallisuuskäsityksen laajentamisen ja uusien uhkien esiin nostamisen aiheuttamat ongelmat turvallisuuspolitiikan käytännön toteuttamiselle. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen päätöksenteon ja käytännön toimeenpanon taustalla vaikuttavaa turvallisuuskäsitystä laajennettaessa on kyettävä huomioimaan tämän laajennetun turvallisuuskäsityksen vaikutukset politiikan muotoilulle ja erityisesti sen käytännön toteuttamiselle. Laajennettaessa turvallisuuskäsitystä on kyettävä samalla mukauttamaan turvallisuuspoliittisia päätöksenteko- ja toimeenpanorakenteita sekä allokoimaan resursseja ”laajennetun turvallisuuspolitiikan” toteuttamiselle. Tässä kirjoituksessa turvallisuutta ja uhkakuvia lähestytään poliittisen päätöksenteon välityksellä.

Turvallisuuspäämäärät ja uhkakuvat käsitetään tällöin poliittisesti määriteltävinä. Poliittikka nähdään puolestaan kamppailuna merkityksistä – tai toimintalinjoista.¹ Tällöin turvallisuuspolitiikka voidaan ymmärtää eräänlaiseksi areenaksi, jolla käydään kamppailua siitä, kenen turvallisuudesta on kyse, mikä turvallisuutta uhkaa ja millaisia keinoja tulee käyttää turvallisuusuhkiin vaikuttamiseksi.

Tämä kirjoitus ei pyri osoittamaan laajennettua turvallisuuskäsitystä vääräksi tai heikosti perustelluksi. Pikemminkin tämän kirjoituksen tarkoituksena on olla mukana avaamassa keskustelua laajan turvallisuusnäkökulman vaikutuksista turvallisuuspolitiikan toimeenpanolle. Tällöin nousevat esiin mm. kysymykset yhteiskuntapolitiikan (ns. normaalipoliittikka) ja turvallisuuspolitiikan välisen rajan hämärtymisestä sekä siitä, miten turvallisuusuhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan pyrkivän turvallisuuspolitiikan sisältöä olisi uudistettava, jotta se mielekkäällä tavalla voisi vastata muuttuvasta kansainvälisestä turvallisuusympäristöstä kumpuaviin uusiin turvallisuushaasteisiin ja -uhkiin.

Poliittinen kamppailu turvallisuudesta ja uhkakuvista

Suomalaisen turvallisuuspolitiikan muotoilussa laajennettu turvallisuuskäsite ilmenee varsin hyvin Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selonteiden sisällöstä. Viimeisin selonteko vuodelta 2004 toteaa turvallisuusuhkista varsin laajasti seuraavaa:

”Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuus laajasta kansainvälisestä tilanteesta on globalisaation myötä voimistunut. Keskeisiä turvallisuuteen vaikuttavia uhkia ovat terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet ja epidemiat.”²

Yllä mainittu Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käsitys *keskeisesti* turvallisuuteen vaikuttavien uhkien laajuudesta seuraakin kansainvälistä kylmän sodan jälkeisen ajan trendiä, missä perinteisten sotilaallisten uhkakuvien haalistuessa muita yhteiskuntia haastavia ongelmia on alettu käsittää uhkien näkökulmasta. Tämä turvallisuuskäsitteen määritetöinen laajentaminen ja *ongelmien tai haasteiden turvallistaminen*³ on kuitenkin turvallisuuspolitiikan käytännön toimintalinjan muotoilun kannalta varsin problemaattista. Taloudelliset riskit, ympäristöongelmat tai vaikkapa väestönkasvu ovat luonteeltaan sellaisia ilmiöitä, että niihin varautuminen osana turvallisuuspolitiikan muotoilua ja toimeenpanoa on varsin hankalaa. Ongelmien turvallistamista problemaattisemmaksi tilanne muotoutuu siinä vaiheessa, *kun turvallistetut uudet uhkat militarisoidaan*, eli ne käsitetään sotilaallisina uhkina tai ainakin sotilaallisen voiman käyttöä pidetään sopivana tapana varautua näiden uhkien ennaltaehkäisyyn tai torjuntaan. Onkin huomionarvoista, että turvallistettaessa poliitti-

¹ Poliittikka kamppailuna, ks. esim. Vilho Harle ja Sami Moisio ”Muuttuva geopolitiikka” teoksessa Vilho Harle ja Sami Moisio (toim.) *Muuttuva geopolitiikka*. Gaudeamus, Helsinki (2003), s. 11-12.

² *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004 – Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004*. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki (2004), s. 5.

³ Ks. esim. Barry Buzan, Ole Wæver ja Jaap de Wilde, *Security – A Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Lontoo 1998.

nen ongelma mahdollistetaan samalla myös tämän turvallisuushakkaksi nostetun ongelman militarisoituminen.

Yllämainittu näkemys turvallistamisesta poikkeaa jonkin verran Kööpenhaminan koulukunnan esittämistä näkemyksistä, joiden mukaisesti ”turvallistaminen on äärimmäinen versio politi-soimisesta ... tietyn aiheen tai asian turvallistaminen merkitsee sen esittämistä uhkana, joka vaatii hätäkeinoja ja oikeuttaa toimimisen ohi normaalien poliittisten menetelmien – siirrytään normaalin yläpuolelle tekemään erityispolitiikkaa.”⁴ Tässä kirjoituksessa esitetty näkemys turvallistamisesta ei vielä merkitse äärimmäistä versiota politi-soimisesta. *Turvallistaminen on poliittista priorisointia* – tietyn tekijän nostamista poliittisella agendalla. Turvallistettu uhka toki vaatii hätäkeinoja ja oikeuttaa toimimaan ohi normaalien poliittisten menetelmien, mutta *turvallistetun uhkan militarisoiminen voidaan nähdä tämän politisoimisen äärimmäisenä muotona*, joka paradoksaalista kyllä siirtää ongelman tavanomaisen poliittisen prosessin ulkopuolelle.

Terrorismin nostaminen ongelmasta uhkaksi ja lopulta sotilaalliseksi uhkaksi – tai ainakin osittain sotilaalliseksi uhkaksi – on ehkäpä paras esimerkki uusien uhkien poliittisesti määritellystä luonteesta. Jo kylmän sodan aikana terrorismi turvallistui, tai se turvallistettiin, länsimaissa. Kylmän sodan jälkeisellä ajalla terrorismin muodostama uhka on militarisoitunut, tai se on militarisoitu, prosessissa, joka on kestänyt yli vuosi-

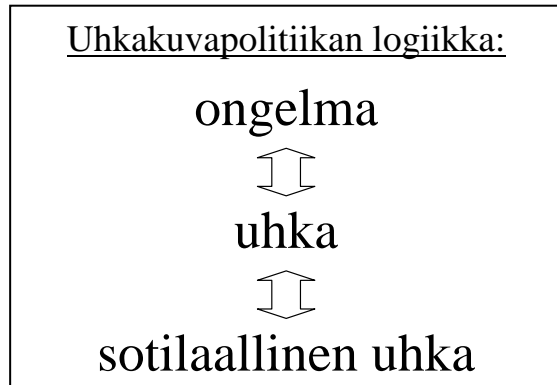
kymmenen ajan. Se, mikä alkoi vähittäisinä ja pienimuotoisina sotilaallisina iskuina terroristijärjestöjä ja niitä suojelevia valtioita vastaan (esim. Irak 1993, Afganistan 1998, Sudan 1998), on erityisesti syyskuun 11. päivän 2001 jälkeen muuttunut laajamittaiseksi sotilaallisen voiman käytöksi terrorismin muodostamaa abstraktia uhkaa vastaan. Yhdysvallat onkin 9/11-jälkeisellä ajalla militarisoinut terrorismin muodostaman uhkan. Tämä turvallistetun ongelman militarisoiminen on osittain siirtynyt myös Eurooppaan. Sekä Nato että Euroopan unioni ovat kehittämässä sotilaallisia kykyjä terrorismin muodostamaa uhkaa vastaan.⁵

Kylmän sodan ajalla ongelmina tai haasteina ymmärrettyjen tekijöiden turvallistaminen kylmän sodan jälkeen liittyy olennaisesti perinteisten sotilaallisten uhkakuvien haalenemiseen ja sen myötä uusille uhkakuville syntyneeseen tilaan. Nostamalla ongelma uhkaksi – esimerkiksi määrittelemällä pakolaisongelma pakolaisuuden muodostamaksi turvallisuushakkaksi – on mahdollista nostaa tämän ongelman ratkaisemiseksi osoitettavien resurssien ja menetelmien määrää. Ongelmien turvallistaminen onkin osa poliittista prosessia, jota jatkuvasti käydään niin kansainvälisesti kuin osana valtioiden sisäpolitiikkaa. Onkin huomionarvoista, että monet toimijat hyvin erilaisin päämäärin pyrkivät vaikuttamaan lukuisien ongelmien turvallistamiseen. Ihmisten turvallisuuden vetoavat argumentit ovat voimakkaita poliittisia työkaluja. Esimerkiksi ympäristöjärjestöt pyrkivät saamaan

⁴ Kari Laitisen suomennos. Ks. Kari Laitinen *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka – tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Tampereen yliopiston Poliittikan tutkimuksen laitos, Tampere (1999), s. 150. Ks. myös Buzan. Weaver ja de Wilde *Security – A Framework for Analysis*, 1998.

⁵ Ks. esim. Nato’s military concept for defence against terrorism (2003). www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm / 25.10.2007. Ks. myös esim. *The European Union counter-terrorism strategy* (2005). <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> / 25.10.2007.

valtiot näkemään ympäristöongelmat ympäristöuhkina. Samalla kun turvallisuusuhkat ohjaavat valtioiden turvallisuuspolitiikan toimeenpanoa, poliittisten ongelmien rakentaminen turvallisuusuhkiksi mahdollistaa näiden ongelmien siirtymän päivän politiikan alalta (*low politics*) osaksi kansallisen turvallisuuden politiikkaa (*high politics*).



Laajalla turvallisuuskäsitteellä ja siihen liittyvillä uusilla uhkilla on konkreettisia vaikutuksia kansalliselle turvallisuuspolitiikalle. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa kansalaisjärjestöjen aloitteesta syntynyt jalkaväkimiinat kieltävä Ottawan sopimus, joka on erikoislaatuisella tavalla muuttanut myös puolustukselliseen toimintaan tarkoitettujen miinojen yhteyden turvallisuuteen. Siirtämällä turvallisuuden kohteen valtioiden sijasta yksilötasolle, kylmän sodan jälkeisen ajan jalkaväkimiinakeskustelu on muuttanut näkökulman näihin miinoin. Kun jalkaväkimiinat vielä pari vuosikymmentä sitten nähtiin osana *valtioiden legitiimiä puolustuksellista sodankäyntiä*, käsitetään ne tämän päivän maailmassa yhä laajemmin *yksilöiden turvallisuutta uhkaaviksi tekijöiksi*.⁶

⁶ Tällä ei tarkoiteta sitä, etteivätkö jalkaväkimiinat maailmanlaajuisesti aiheuttaisi kärsimystä ja kuolemaa tai ettei jalkaväkimiinoja voisi pitää turvallisuusuhkana kansainvälisellä tasolla. Näiden miinojen käsittämisen viitekehksen muutos on tämän argumentin keskiös-

Laajennetun turvallisuusnäkökulman mukaisesti jalkaväkimiinoista on muodostunut välillinen turvallisuusuhka myös Suomelle, vaikka niiden hankinnan perusteena on ollut mahdollinen tarve itsepuolustukseen ulkopuolisen sotilaallisen hyökkäyksen tilanteessa.

Turvallisuus ja uhkakuvat ovat luonteeltaan varsin poliittisia. Turvallisuus ja uhkakuvat määritellään Suomessa osana poliittista diskurssia – jatkuvasti käynnissä olevassa poliittisessa prosessissa. Ajatus esimerkiksi Suomea uhkaavien tekijöiden objektiivisesta arvioinnista tai niiden epäpoliittisesta luonteesta perustuu lähinnä kylmän sodan kaudella vallinneisiin filosofisiin käsityksiin tieteellisen tutkimuksen ja poliittisen käytännön mahdollisuuksista nojautua objektiiviseen todellisuuteen. *Turvallisuuspoliittinen todellisuus on aina luonteeltaan poliittinen*. Turvallisuuspolitiikka voidaankin käsittää eräänlaisen *kamppailun* näkökulmasta. Suomessa virinnyt keskustelu meitä uhkaavista tekijöistä kuvastaa tätä kamppailua erittäin osuvalla tavalla. Kun puolustusministeri Jyri Häkämies syyskuussa 2007 totesi Suomen kolmen turvallisuuspoliittisen haasteen olevan ”Venäjä, Venäjä, Venäjä”⁷, hän samalla artikuloi yhden näkökulman 2000-luvun Suomessa käytävään turvallisuuspoliittiseen kamppailuun. Vastaa-

sä. Kysymys on siis siitä, kuinka vastuuttomissa käsissä kolmannessa maailmassa tuhoa aiheuttavat jalkaväkimiinat muuttuvat käyttökeltvottomaksi asejärjestelmäksi myös vastuulliselle (potentiaaliselle) käyttäjälle – toisella puolella maapalloa. Tämän logiikan mukaisesti nämä jalkaväkimiinat uhkaavat kansainvälistä turvallisuutta (globaalilla ja yksilötasolla) ja näin ollen niistä on luovuttava myös Suomessa.

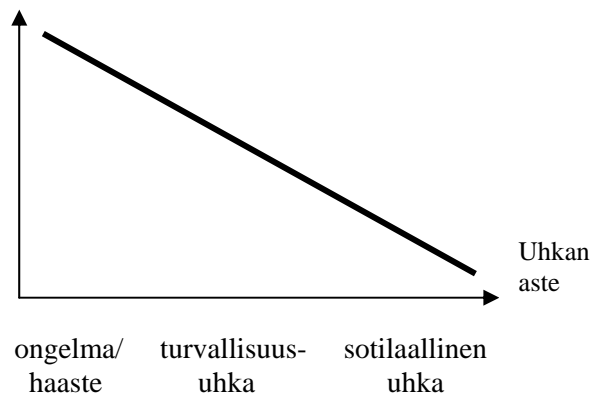
⁷ Jyri Häkämiehen puhe CSIS:n tilaisuudessa Washingtonissa 6.9.2007 ”Finland: Similar Yet Different”. www.defmin.fi/?661_m=3333&printer=1&s=270 (10.9.2007).

valla tavalla pääministeri Vanhasen poliittisten toimittajien lounaalla syyskuussa 2007 ilmaisema toteamus Suomessa vallitsevasta käsittämättömästä sotaretoriikasta uhkakuvista puhuttaessa oli osa poliittista kamppailua turvallisuuden – ja turvallisuusuhkien – tulkinnoista.⁸

Samalla kun todetaan uhkakuvien poliittisuus, on syytä huomata, että uhkien ja erityisesti sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa tavanomaiset poliittiset toimet siirtyvät takalalle. Koska turvallistetut uhkat vaarantavat kohteen hyvinvoinnin ja jopa olemassaolon edellytykset, on keinot näihin uhkiin vastaamiseksi tarve mitoitaa vastaavalla tavalla. Normaalipolitiikan keinovalikoima siirtyykin taustalle sitä mukaa, kun yhä vahvempana koettuun turvallisuusuhkaan pyritään löytämään sopivia vastakeinoja. Normaalipolitiikan sijaan uhkiin vastataan epätavanomaisin menetelmin – esimerkiksi ottamalla käyttöön erityisesti kriisiaikoja varten käytössä olevaa lainsäädäntöä siihen liittyvine velvollisuuksineen ja rajoituksineen. Lisäksi valtion menorahtituksen ”normaalipainotuksia” muuttamalla ja kansainvälisiä sitoumuksia vahvistamalla on mahdollista pyrkiä havaittujen uhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Viime kädessä uhkia on mahdollista torjua käyttämällä sotilaallista voimaa. Tällöin normaaliaikojen poliittisen päätöksenteon menettelytavat (mm. julkinen keskustelu, päätöksenteon toteuttamisen tavat yms.) korvautuvat lopullisesti kriisiajan menettelytavoilla (konsensushakuisuus, kritiikkittömyys, päätöksenteon keskittyminen pienen piirin hoidettavaksi, salaaminen yms.).

Uhkien turvallistamiseen liittyikin selkeä paradoksi: samalla kun poliittista ongelmaa pyritään priorisoimaan käsittämällä se turvallisuusuhkana, tämä turvallistettu ongelma alkaa siirtyä tavanomaisen poliittisen päätöksenteon ja toiminnan ulkopuolelle. Ongelman tultua turvallistetuksi ja mahdollisesti militarisoituksi, sen käsittely siirtyy samalla poliittisesta logiikasta turvallisuuslogiikan piiriin. Luonnollisesti poliittisen ongelman turvallistaminen ja militarisoiminen ovat prosesseja, jotka tavanomaisesti kestävät pidemmän aikaa. Lisäksi on huomioitava, ettei mikään tahansa ongelma voi tulla turvallistetuksi kaikissa tilanteissa. Toimijoiden (esimerkiksi valtioiden) välisessä vuorovaikutuksessa syntyy ajan mittaan merkittävä määrä yhteisiä ymmärryksiä koskien potentiaalisia ja aktuaalisia uhkia, joihin tulee varautua. Yksittäinen toimija joutuukin globalisoituvassa maailmassa muotoilemaan omat uhkakäsityksensä osana laajempaa kansainvälistä uhkakuvapolitiikkaa.

”Normaalipolitiikan”
merkitys ongelman
ratkaisussa



Kylmän sodan jälkeisen ajan poliittisten ongelmien turvallistaminen – niiden käsittäminen ”uusina uhkina” on mahdollista mieltää vähitellen vahventuvana prosessina, joka jatkuessaan saattaa johtaa uudentyyppisten ”turvallisuusvaltioiden” syntyyn. Siinä missä kyl-

⁸ Ks. pääministeri Matti Vanhasen kommentti poliittisten toimittajien lounaalla 25.9.2007. www.yle.fi/uutiset/kotimaa/id70708.html (15.10.2007).

män sodan kansallisen turvallisuuden valtiot keskittyivät sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan, tämän päivän valtiot ovat hyvää vauhtia matkalla kohti ”laajennetun turvallisuuden valtioita”.⁹ Sotilaallisten uhkien torjunnan lisäksi näille valtioille saattaa muodostua laaja valikoima aktuaalisia ja potentiaalisia uhkia, joihin varautumiseksi monet jokapäiväiseen poliittiseen debattiin kuuluvat asiat vähitellen siirtyvät pienen turvallisuuspoliittisen eliitin päätettäväksi. Globaalilla tasolla terrorismirikollisuudelle on jo käynyt näin. Vastaavalla tavalla pandemioiden torjunta tai vaikkapa pakolaisongelmat saattavat siirtyä päivänpoliittiselta agendalta suppeammalle turvallisuusagendalle.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa vuodelta 2004 ei näin ollen ole kirjoitettu ulkomaailmasta irrallaan, vaan sen kirjoitustyöhön ovat olennaisesti vaikuttaneet kylmän sodan jälkeen kansainvälisessä järjestelmässä kehkeytyneet ajatukset

⁹ Yhdysvalloissa ”Terrorismin vastaisen sodan” (Global War on Terror) vaikutukset kansallisen turvallisuuden käytännön toimille on 9/11-jälkeisellä ajalla laajentanut turvallisuus-toimijan käsitettä. Nyt jopa yksittäinen kansalainen on muodostumassa kansallisen turvallisuuden toimijaksi. vrt *National Strategy for Homeland Security* (2007), Homeland Security Council, October 2007, s. 19, 41–42: ”The reporting of unusual or suspicious activity by private sector partners and a vigilant public also is essential to this effort [identify and locate terrorists and uncover terrorist activity]. ... [W]e will continue to foster a Culture of preparedness that permeates all levels of our society – from individual citizens, businesses, and non-profit organizations to Federal, State, local, and Tribal government officials and authorities. ... [I]ndividual citizens, communities, the private sector, and non-profit organizations each perform a central role in homeland security.”

uusista uhkista.¹⁰ Jatkuva vuorovaikutus muiden valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa on kylmän sodan jälkeisellä ajalla kumuloitunut paineeksi myös Suomessa siirtyä uhkakuvien ymmärtämisessä ja turvallisuuspolitiikan muotoilussa uusien uhkien suuntaan. Tämä siitäkin huolimatta, että turvallisuuspolitiikan käsite ja sen toimeenpano ei välttämättä mielekkäällä tavalla mahdollista näiden uhkien ennaltaehkäisyä tai torjuntaa. Taloudellisten riskien ennaltaehkäisy kuulostaakin luonnollisemmin talouspolitiikan kuin turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvalta toiminnalta. Vastaavasti ympäristöongelmien ratkominen saattaisi olla ympäristöpolitiikan – ei niinkään turvallisuuspolitiikan – tehtävä.

Turvallisuus ja uhkakuvat eivät siis suinkaan ole yksiselitteisiä ja objektiivisesti ymmärrettäviä. Niiden sisältöön liittyy voimakkaitakin kamppailuja ja poliittisia valintoja. Hieman kärjistäen voisi todeta, että Valtioneuvoston seuraavaa (vuoden 2008) turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa valmisteltaessa ulkoministeriön, sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön virkamiestahot Valtioneuvoston ohjauksessa sopivat seuraavan neljän vuoden ajan vallitsevasta turvallisuus käsityksestä ja siihen sopivista uhkakuvista. Tätä uhkakuvien ja turvallisuus käsityksen sopimista ja siihen liittyviä neuvotteluja ja kamppailua ei luonnollisesti käydä tyhjiössä vaan osana kansainvälisen järjestelmän piirissä vallitsevia yh-

¹⁰ Tässä yhteydessä ei ole olennaista ovatko ns. uudet uhkat historiallisessa mielessä uusia vai eivät – kysymys on ilmiön poliittisesta nimeämisestä ja käsitteellistämisestä, jolla on vaikutuksia siihen, miten näihin uhkiin suhtaudutaan. Olennaista tässä yhteydessä on se, että nimetyllä ilmiöllä on konkreettisia vaikutuksia poliittiseen diskurssiin ja politiikan toimeenpanoon ja näin ollen myös ympäröivään maailmaan.

teisiä käsityksiä uhkien luonteesta ja turvallisuuspolitiikan mahdollisista tavoitteista. Suomalaiset siis itse luovat turvallisuuspolitiikkansa perusteet, mutta eivät tee sitä itse valitsemisensa olosuhteissa. Samalla suomalaiset osallistuvat kansainvälistä poliittiseen turvallisuuden käsitteeseen ja uhkakuvien luonnontaan määrittelevään poliittiseen prosessiin.

Uhkista suorituskykyihin – uhkakuvien poliittisuus uhattuna?

Kylmän sodan jälkeinen uhkakuvien uudelleenrakentaminen on muodostunut ongelmaksi monille valtioille. Kylmän sodan maailmassa uhkakäsitykset luutuivat varsin pysyviksi ja itsestään selviksi kokonaisuuksiksi. Sotilaallisilla tekijöillä oli selkeä johtoasema valtioiden turvallisuuspolitiikkaa ohjaavien uhkakuvien muodostamisessa. Kylmän sodan jälkeisellä ajalla valtioiden välisen sotilaallisen vastakkainasettelun vähentyessä on herännyt kysymys siitä, mitkä tekijät todella uhkaavat valtioiden olemassaoloa ja hyvinvointia globalisoituvassa maailmassa. Lisäksi kysymys siitä, ovatko turvallisuus ja turvallisuuspolitiikka nimenomaisesti valtiotason käsitteitä – vai pitäisikö niitä lähestyä esimerkiksi yksilön näkökulmasta – on noussut voimalla esiin.

Neljän vuoden välein Yhdysvalloissa julkistettava *Quadrennial Defense Review* (QDR) ilmestyi noin kolme viikkoa 9/11-iskujen jälkeen. Tämä yhdysvaltalaisista puolustusajattelua kuvastava asiakirja määritteli amerikkalaisen sotilaspolitiikan ohjenuoraksi irtautumisen kylmän sodan ajan uhkaperustaisesta (*threat-based*) puolustus suunnittelusta ja siirtymisen suorituskykyperustaiseen (*capabilities-based*) suunnitteluun. Jatkossa siis huomion kohde yhdysvaltalaisessa sotilaspolitiikassa on se, kuinka vastustaja voi taistella sen sijaan, että

keskityttäisiin siihen, kuka tuo vastustaja on tai missä mahdollinen tulevaisuuden sota käydään. Lisäksi vuoden 2001 QDR painotti tarvetta määritellä sellaiset suorituskyvyt, joiden avulla yllätykseen, harhautukseen ja epäsymmetrisiin keinoihin nojaava vastustaja voidaan voittaa.¹¹ Vuoden 2006 *Quadrennial Defense Review* -raportissa jatketaan samalla linjalla ja suorituskykylähtöistä turvallisuus- ja puolustusajattelua painotetaan mm. epäsymmetristen haasteiden osalta.¹²

Suorituskykyperustainen sotilaallinen varautuminen ja suunnittelu nojautuvat jo 1990-luvulla yhdysvaltalaisen puolustusajattelun keskiöön nostetun asevoimien transformaation toteuttamiseen. Uudessa kylmän sodan ja 9/11-iskujen jälkeisessä maailmassa Yhdysvaltojen asevoimien tulee ylläpitää ylivoimaansa suhteessa potentiaalisiiin kilpailijoihin sekä samanaikaisesti kehittää uusia suorituskykyjä tulevaisuuden sotilaallisen ylivoiman takaamiseksi – myös epäsymmetriseen toimintaan nojaavia toimijoita vastaan. Yhdysvaltalaisen puolustusajattelun mukaisesti *suorituskykyperustainen lähestymistapa edellyttää asevoimien ja sen suorituskykyjen transformaatiota*.¹³

Kansainvälisen turvallisuusympäristön dynaamisuus, ei-valtiollisten toimijoiden muodostamat ”uudet” turvallisuusuhkat sekä Yhdysvaltojen vastustajien sen sotilaallisen johtoaseman puristuksessa omaksumat epäsymmetrisen sodankäynnin menetelmät toimivat käyt-

¹¹ *Quadrennial Defense Review Report* (2001). www.defenselink.mil/pubs/pdfs/qdr2001.pdf / 25.10.2007.

¹² *Quadrennial Defense Review Report* (2006), ks. erit. sivut 4, 63, 72. www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf / 25.10.2007.

¹³ *Quadrennial Defense Review Report* (2001), s. iv.

tövoimana suorituskyyperustaiselle puolustusajattelulle. Globaali, katastrofaalisiin iskuihin pyrkivä terrorismi on tämän päivän turvallisuusympäristön muutosta ilmentävä tekijä. Ennalta-arvaamattomuus ja perinteisten sodankäynnin sääntöjen (mm. kansainvälinen humanitaarinen oikeus – nk. sodan oikeussäännöt) häikäilemätön rikkominen kuvastavat sotilaallisen uhkatilanteen muutosta. Siinä missä kylmän sodan ajalla sotilaallinen uhka oli selkeästi identifioitavissa ja menetelmät tätä uhkaa vastaan enemmän tai vähemmän selkeitä, tämän päivän uhkat ovat luonteeltaan abstrakteja, vaikeasti paikannettavia ja ne realisoituvat yllättäen. Yhdysvaltalaisessa turvallisuus- ja puolustusajattelussa *uhkista ollaankin siirtymässä tulevaisuudessa potentiaalisesti realisoituihin uhkiin – eli riskeihin*. Tämä siirtymä tulevaisuuden mahdollisiin uhkiin sotilaspolitiikan perustana yhdistyy näihin riskeihin valmistautumisen osalta juuri suorituskyyperustaisen varautumisen ja suunnittelun käyttöönottona. Kun uhkaa ja sen kohteena olevia toimintoja ei kyetä selkeästi artikuloimaan, on vastatoimenpiteet potentiaalisia uhkia vastaan mahdollista rakentaa suorituskyyperustaisen ympärille – sekä uhkaavien suorituskyyperustaisen omalta kannalta edullisten suorituskyyperustaisen muodossa.¹⁴

Yhdysvaltalainen suorituskyyperustaisen turvallisuusajattelu ei suinkaan ole kokonaan siirtymässä pois poliittisesti määrittävien uhkakuvien todellisuudesta. Varsin abstraktina turvallisuuspolitiikkaa ohjaavana tekijänä terrorismi on nostettu keskeiseksi potentiaalseksi uhaksi, jonka torjumiseksi yhteiskunnan toimenpiteet on käynnistettävä. Tämän on toistaiseksi Yhdysvalloissa nähty edellyttävän myös varsin mitta-

vaa sotilaallisen voiman käyttöä. Perusteluna asevoiman käytölle terrorismia vastaan on Yhdysvalloissa esitetty olevan terrorismin ja joukkotuhoaseiden yhdessä muodostama riskin patoaminen.¹⁵ Globalisoituvassa maailmassa terrorismin muodostama abstrakti uhka saattaa kohdistua lähes mihin alueeseen tai kohteeseen tahansa. Mikään alue ei ole kokonaan turvassa terrorismin potentiaalista toimintaa vastaan. Tästä syystä terrorismiin liittyvää riskiä on Yhdysvalloissa pyritty hallitsemaan estämällä tämän riskin aktualisoitumista konkreettiseksi toiminnaksi. Siirtymä uhka-ajattelusta suorituskyyperustaiseen ajatteluun ja toimintaan onkin nähtävä yhtenä turvallisuuspoliittisena valintana – keinona tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvan terrori-iskun estämiseksi. Tämä suorituskyyperustaisuus ei kuitenkaan merkitse uhkien häviämistä vaan *de facto* -toteamusta uhkien muuttumisesta aikaisempaa abstraktimmiksi. Tämän lisäksi suorituskyyperustaisen ajattelun esiinnousu tuo implisiittisesti esille myös uhkien kohteiden hajautumisen – valtioiden lisäksi yhä enenevässä määrin myös yksilöt nähdään uhkien kohteena.

Yksi suorituskyyperustaisen turvallisuuspolitiikan muotoilun ja puolustus-suunnittelun toteuttamisen piirre liittyy poliittisen harkinnan ja debatin siirtymiseen sivummalle uhkakuvien muotoilussa. Kun suorituskyyperustaisessa ajattelussa uhkat siirtyvät taka-alalle – ikään kuin itsestään selviksi perusteiksi suorituskyyperustaisen kehittämisen taustalle – siirtyy turvallisuus- ja puolustuspoliittinen päätöksenteko poliittiselta foorumilta lähemmäs teknologiserationalistista tehokkuusmallia. Abst-

¹⁴ *National Strategy for Homeland Security* (2007), s. 43.

¹⁵ Esim. *Quadrennial Defense Review Report* (2006); *The National Security Strategy of the United States* (2006), Washington: The White House, s. 9.

raktit ja kaikkialla piilevät uhkat edellyttävät mahdollisimman tehokkaita keinoja hyvin moninaisten uhkien torjuntaan. Mikäli tehokkuusajattelun annetaan sivuuttaa uhkakuviin ja riskeihin liittyvät poliittisten valintojen jatkuva analyysi, suorituskykyjen rakentamista ohjaavien, usein julkilausumattomien, uhkakuvien problematisointi jää teke-mättä. Silloin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka saattaa irtautua ”reaali-maailmasta”. Suorituskykyjen kehittä-misessä ja turvallisuuspolitiikan muo-toilussa korostuvat tällöin loogisuus ja sisäinen koherenssi. Turvallisuuspoli-tiikan poliittinen luonne jää taka-alalle, kun turvallisuuspoliittinen tavoit-teenasettelu siirretään ikään kuin poliit-tisen kamppailun ulkopuolella. Turval-lisuuspoliittinen kamppailu siirtyy täl-löin koskemaan valintoja eri suoritus-kykyjen välillä – eikä niinkään niitä tavoitteita, joita turvallisuuspolitiikalla tulisi tavoitella.

Suorituskykyperustaisen turvallisuus-politiikan muotoilun osalta on syytä todeta sen liittyvän erityisesti globaalin supervallan, Yhdysvaltojen, tapaan hahmottaa turvallisuusympäristön muu-toksesta kumpuavaa painetta turvalli-suuden tavoittelun uudelleenmääritte-lyyn. Kooltaan ja resursseiltaan pienen valtion, kuten Suomen, on tuskin mah-dollista muotoilla turvallisuuspolitiik-kaansa muuttuvassakaan turvallisuus-ympäristössä suorituskykyjen näkö-kulmasta. Tarkoittaahan suorituskyky-jen nostaminen turvallisuus- ja puolus-tuspolitiikan keskiöön merkittävää re-surssien käyttöön liittyvää päätöstä. Sellaisia suorituskykyjä, joita saatetaan turvallisuuden tavoittelussa tarvita tai jotka saattavat tulevaisuudessa muodos-taa uhkan, on lukuisia. Poliittisesti mää-ritettävien uhkakuvien tarkoitusahan on nimenomaisesti ohjata turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suuntaa osoittamal-

la turvallisuuden tavoittelun päämäärät. Samalla määräytyvät myös ne potenti-aaliset suorituskyvyt, joiden joukosta pyritään valitsemaan tehokkaimmat välineet, mitkä poliittisilla päätöksillä allokoiduilla resursseilla (mm. budjetti-varat) on mahdollista hankkia turvalli-suuspolitiikan päämäärien toteuttami-seksi. Uhkakuvilla on näin ollen tärkeä turvallisuuspolitiikkaa ohjaava tarkoitus – niin päämäärien kuin keinojen osalta. Suorituskykykeskeisyys siirtää poliitti-sesti määriteltävät uhkakuvat, turvalli-suuspolitiikan päämääränmuotoilun perustan, ainakin osittain poliittisen keskustelun ulkopuolelle.

Uhkakuvat ja asevoimien kehittäminen

Se, miten uhkakuva määritetään, vai-kuttaa siihen, minkälaisin käytännön toimin näihin uhkakuviin vastataan. Uhkakuvien muotoilulla on siis merkit-tävät käytännön seuraukset. Asevoimi-en ylläpitämisessä ja kehittämisessä uhkakuvilla on keskeinen asema. Ase-voiman kehittämisen taustalla on kautta aikain vaikuttanut tehtävätietoisuus. Asevoimat on pyritty mitoittamaan, aseistamaan ja organisoimaan siten, että ne pystyvät täyttämään niiltä edellytetyt tehtävät. Osana turvallisuuspolitiikkaa muotoillut uhkamallit ja uhkakuvat ovat perinteisesti osoittaneet asevoimille nämä tehtävät. Se, minkälaiseen sotaan yhteiskunta varautuu, on kenties kes-keisin tekijä, joka määrittelee asevoimi-en organisaation ja toimintatapojen pe-rusteet. Se myös välillisesti vaikuttaa sodankäynnin käytäntöihin ja ”sääntöi-hin”.¹⁶

¹⁶ Vrt. Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä, "Sodan tutkimus strategian näkökulmasta", teoksessa Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä (toim.), *Muuttu-va Sota*. Kustannusosakeyhtiö Suomen Mies, Jyväskylä (2005), s. 20-22; Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä, "Reconstructing war after the

Suomessa puolustussuunnittelua ohjaavat uhkamallit määritellään Valtioneuvoston selonteossa. Vuoden 2004 selonteossa nämä uhkamallit ovat ”alueellinen kriisi, jolla voi olla vaikutuksia Suomeen; poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus, johon voi liittyä sotilaallisella voimalla uhkaaminen sekä sen rajoitettu käyttö; ja sotilaallisen voiman käyttö, joka voi olla strateginen isku tai strategisella iskulla alkava hyökkäys alueiden valtaamiseksi.”¹⁷ Nämä puolustussuunnittelun uhkamallit ovat luonteeltaan varsin perinteisellä tavalla valtiokeskeisiä. Epäsymmetristen toimijoiden olemassaolokin otetaan huomioon, vaikka epäsymmetrinen sodankäynti nähdään myös valtiotoimijan keinovalikoimaan kuuluvana.¹⁸ Mahdollista valtiotason uhkaa ei missään nimetä, vaikka ”Venäjän kehitys on Suomen lähialueiden turvallisuuteen ja vakauteen vaikuttava keskeinen tekijä”.¹⁹

Uhka määritellään perinteisesti kahden eri komponentin, tahdon ja kyvyn, tulona. Potentiaalisella uhkaajalla tulee

olla paitsi kyky myös (pahaa) tahtoa aseelliseen toimintaan.²⁰

Puolustussuunnitteluun liittyvä
näkemys uhkista:

Uhka = tahto x kyky

Näistä kahdesta tahto poliittisen pelin tuotteena voi tunnetusti nopeastikin muuttua, paljon nopeammin kuin puolustuksen suorituskyky voitaisiin rakentaa. Tahto onkin kykyyn nähden koettu volatiilimmaksi ja vaikeammin määriteltäväksi. Kautta aikain lähettiläiden, diplomaattien ja vakoilijoiden joukkiot ovat pyrkineet selvittämään potentiaalisen uhkan tahtotilaa. Kyky onkin hitaammin muuttuva elementti, jonka on perinteisesti katsottu muodostuvan lähinnä asevoimista ja niiden suorituskyvyistä sekä asevoimien takana seisovan yhteiskunnan vahvuudesta. Se on myös nähty helpommin määriteltävänä suureena. Mikä tärkeämpää, sotilaallisen kyvyn muodostavista tekijöistä on valinnut laajempi yhteisymmärrys. Asevoimien koko, aseistus ja koulutustaso sekä yhteiskunnan voimavarat on nähty keskeisimpinä mittareina. Eivaltioollisen toimijan ollessa kyseessä (valtion) poliittisen tahdon korvaa ryhmän tahto tai ideologia, ja käytetyt kyvyt perustuvat epäsymmetristen keinojen käyttöön eivätkä siten vaadi pää-

Cold war”, *Comparative Strategy* vol 23, no. 3, 2004, s. 245-248.

¹⁷ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s. 8, 99. Laajamittainen hyökkäys ei enää esiinny erikseen Suomeen kohdistuvana uhkamallina toisin kuin vielä vuoden 2001 selonteossa (*Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001*. VNS 2/2001, s. 39). Toisaalta ”sotilaallisen voiman käyttö, joka voi olla strateginen isku tai strategisella iskulla alkava hyökkäys alueiden valtaamiseksi” (*Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004*, s. 99) sinällään pidemmälle edetessään tarkoittaa laajamittaista sotaa ja sulkee täten sisäänsä myös ajatuksen laajamittaisesta hyökkäyksestä.

¹⁸ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s. 101.

¹⁹ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s. 81.

²⁰ Uhka = tahto x kyky. Ks. esim. *Turvallisesti tulevaisuuteen, Puolustusministeriön strategia 2025*. Puolustusministeriö (2006), s. 11. Uhkaa arvioidaan myös sen todennäköisyyden ja vaikuttavuuden pohjalta. Puolustussuunnittelussa edelleen tarkentaen erotetaan *uhkamalli*, joka on yleisen tason kuvaus turvallisuusympäristöön kohdistuvista häiriöistä. Uhkamallista johdetaan tarkennetut *uhkakuvat*, joiden perusteella viranomaiset puolestaan laativat spesifit *uhka-arviot*. Ks. *Kenttäohjesääntö, yleinen osa* 2008 (2007), s. 107.

sääntöisesti niin suurta valmistelua ja varautumista.

Kylmän sodan jälkeisellä ajalla uhkan muodostavien kykyjen mittaaminen on tullut vaikeammaksi. Esimerkiksi keskustelu korkean teknologian vaikutuksista sodankäyntiin (keskustelu sodankäynnin vallankumouksesta) ja verkostokeskeinen sodankäynti ovat julistaneet monet entiset sotilaallisen kyvyn ja voiman mittarit joko vanhentuneiksi tai irrelevanteiksi. Sodankäyntiin tarvittavien suorituskykyjen uskottavuus on kuitenkin osin kansainvälisen (sotilas)yhteisön välisessä vuorovaikutuksessa syntyvä yhteinen käsitys.²¹

Sotilaallisen voiman mittareiden muuttuessa tietyt sotilaalliset suorituskyvyt saattavat menettää merkitystään tai jopa merkityksensä. Esimerkiksi asevoimien miesmääräinen koko sotilaallisen voiman mittarina ei ole enää yhtä tärkeä sotilaallisen voiman ilmentymä kuin kylmän sodan aikana. Niinpä Suomessa ei enää ole nähty tarpeellisenä ylläpitää yli puolen miljoonan miehen vahvuisia kriisiajan asevoimia kuten vielä 1980-luvun lopulla. Toisaalta jotkut uudet kyvyt saattavat nousta hyvin merkittäviksi määreiksi, joilla sotilaallista voimaa arvioidaan. Tällaisilla kehityskuluilla on myös vahva normatiivinen vaikutus. Jos taisteluhelikopterit tai kyky tietyllä tapaa määritettyyn verkostokeskeiseen sodankäyntiin tai vaikkapa tukitoimintojen ulkoistaminen ovat keskeisiä sotilaallisen voiman mittauksen välineitä, nousevat paineet hankkia vastaavia välineitä tai mukautua samoihin malleihin. Sotilaallinen voima on yhteinen mielikuva siinä missä

konkreettisia välineitäkin, eikä sitä voi yksiselitteisesti määritellä tai mitata.

Uhkaan varautumisessa vaikuttaa myös ennen kaikkea poliittinen tahto ja tarkoituksenmukaisuus. Suomessa puolustusvoimat varautuu ensisijaisesti torjumaan sotilaallisia uhkia. Sotilaallisten uhkien käsite on kuitenkin laaja ja kylmän sodan jälkeen uudentuneet vähemmän traditionaaliset uhkat ovat saaneet paljon näkyvyyttä keskustelussa. Uhkien määrittelemisen ja niiden nostaminen varautumista vaativiksi on monipolvinen prosessi, josta Suomessa viimekädessä päättää Eduskunta. Tämä tuo uhkiin oman poliittisen ulottuvuutensa. Erilaisia yhteiskuntaa koskettavia riskitekijöitä voidaan poliittisessa prosessissa luokitella uhkiksi. Uhkat taas vaativat vakavaa huomiota, ja uhkakuvaan voidaan nojautua vaadittaessa mainitulla alueella toimintaa. Näin erilaiset ilmiöt saattavat liukua normaalista yhteiskuntaelämästä uhkiksi ja edelleen sotilaallisiksi uhkiksi, jotka vaativat sotilaallista varautumista. Siten pakolaisongelmasta tai lintuinfluenssasta voi tulla sotilaallinen uhka.

Suomessakin on todettu perinteisten sotilaallisten uhkakuvien liudentuneen, mutta samalla ”maailmanlaajuisen kehityksen, alueellisten konfliktien ja uusien uhkien merkitys Suomen turvallisuudelle on kasvanut”.²² Suomi myös ”edistää uusien rajat ylittävien ja globaalien turvallisuusongelmien ennaltaehkäisyä ja torjumista laaja-alaisin keinoin”.²³ Hiljan julkaistussa Puolustusministeriön strategiassa näitä kylmän sodan jälkeen näyttämölle nousseita huolenaiheita on listattu käsitteen ”laa-

²¹ Ks. Raitasalo & Sipilä, ”Reconstructing war after the Cold war”; Jyri Raitasalo, *Constructing War and Military Power after the Cold War*. Strategian laitos, Helsinki 2005.

²² Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s. 82.

²³ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s. 84.

ja-alaiset turvallisuusuhkat” alle.²⁴ Listasta löytyvät myös ympäristöuhkat. Selkeä uhkaperusteinen varautuminen onkin yhä vaikeampaa. Uhkat ovat niin monialaisia ja laajoja, että turvallisuuspolitiikan keinovalikoima ja resurssit eivät kunnolla mahdollista kaikkien uhkien ennaltaehkäisyä ja torjuntaa. Tämä uhkien arvottamisen vaikeus alleviivaa näiden uhkien luonteen poliittisuutta.

Uhkakuvien tai -mallien arvioinnissa on tarkastelun aikaperspektiivillä olennainen merkitys. Mitä pidemmälle tulevaisuuteen uhkakuvia pyritään rakentamaan, sitä vaikeammaksi uhkien arviointi muodostuu ja sitä yleisluontoisemmaksi uhkakuvat rakentuvat. Tiettyä uhkakuvaa vastaavan sotilaallisen suorituskyvyn rakentaminen edellyttää kuitenkin aikaa yhdestä kahteen vuosikymmeneen. *Lyhyen aikavälin uhkakuvat eivät näin ollen muodosta mielekästä perustaa sotilaallisten suorituskyyjen rakentamiselle.* Tästä syystä tämän päivän kansainvälisestä turvallisuusympäristöstä kumpuavat uhkakuvat onkin tarpeen muotoilla yleisluontoisiksi ja pidemmän aikavälin uhkamalleiksi – sellaisiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittista päätöksentekoa edesauttaviksi analyttisiksi rakennelmiksi, joiden perusteella on mahdollista pitkän aikavälin sotilaallisen suorituskyvyn rakentaminen. Uhkakuvassa tapahtuvan muutoksen (esimerkiksi yksittäisen valtion uusi varustautumishjelma) ei tulisi normaalitapauksessa merkittävällä tavalla vaikuttaa pitkän aikavälin yleisluontoisempaan uhkamalliin. Uhkamallien tarkoituksena on turvallisuus- ja puolustuspolitiikan strategisen tason ohjaaminen, joten jatkuvasti rakentuvan uhkakuvan tulisi normaalioloissa mah-

tua yleisluontoisen uhkamallin rajamaan tilaan.

Uhkat ja turvallisuus

Mikä Suomea siis uhkaa? Perinteisen valtiokeskeisen ajattelun näkökulmasta Suomea ei uhkaa mikään nähtävissä olevassa lähitulevaisuudessa. Suomella ei ole ”valtiovihosta”. Tosin julkisessa keskustelussa ei tavanomaisesti tarkastella niinkään varsin yleisluontoisia uhkamalleja vaan haetaan spesifimpiä uhkakuvia. Valtiovihosta etsiminen tällä hetkellä on pääasiassa lyhyen tähtäimen uhkakuvan rakentamista, mutta se ei tee pidemmän aikavälin uhkamalleista irrelevantteja. Päinvastoin, selkeän valtiovihosta puute ei tarkoita sitä, että valtiotason vihosta hyökkäys olisi merkityksetön uhkamalli.

Uhkakäsitykset ovat laajentuneet kattamaan muutakin kuin pelkät perinteiset valtiotoimijat. Tähän liittyy erityisesti turvallistumiskehitys niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa. Yhä useammin monet aiemmin ongelmia koettut asiat esitetään uhkina ja niihin vauraudutaan osana turvallisuuspolitiikkaa. Tämä on luonut ns. laaja-alaiset turvallisuusuhkat, joihin luetaan kaikkea mahdollista yhteiskunnan ongelmista aina ilmastomuutokseen asti. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteivätkö esille tuodut ongelmat ja ilmiöt vaatisi vakavaa huomiota – ainoastaan niiden soveltuminen turvallisuuspolitiikan keinoin ratkaistaviksi ei ole itsestään selvää. Perinteinen turvallisuuspolitiikan käsite- ja keinovalikoima on rajallinen näistä ns. uusista uhkista puhuttaessa. Esimerkiksi ajatus siitä, että uhka vaatii sekä tahdon että kyvyn, ei päde suureen osaan näistä ongelmista – on vaikeaa löytää mitään koherenttia *tahtoa* vaikkapa pakolaisongelman tai ympäristöuhkien taustalta. Samalla turvallisuus-

²⁴ Turvallisesti tulevaisuuteen, Puolustusministeriön strategia 2025 (2006), s. 13.

uhkia käsitellään yhä useammin yksittäiseen ihmiseen pikemminkin kuin valtioon kohdistuvina. Yhtä kaikki, yleistä turvattomuuden tunnetta turvallistamiskeskustelu ainakin aiheuttaa. Paradoksaalista kyllä tämä tapahtuu aikana, jolloin yhteiskunnan hyvinvointi on ennennäkemättömän korkealla tasolla ja Suomen turvallisuusympäristö on varsin stabiili.

Yhä uusien asioiden esittäminen turvallisuusuhkina on myös lyhyellä aikajänteellä poliittisesti tehokasta. Kansalaiset vaarantavaksi turvallisuusuhkaksi puettu epäkohta tai ongelma on helpompi tuoda poliittiseen tietoisuuteen ja sen ratkaisuun on helpompi vaatia ja toisaalta myöntää voimavaroja. Pitkällä aikajänteellä turvallistettu ongelma saattaa kuitenkin lipua normaalin poliittisen prosessin ulkopuolelle. Turvallisuusuhkat ovat luonteensa vuoksi heikommin normaalin politiikan vaikutusmahdollisuuksien piirissä. Silloin uhkakuvien ja turvallisuusuhkiksi nouseiden ongelmien pohtiminen siirtyy taustalle ja kauemmas jokapäiväisestä politiikasta – yleensä suppean asiantuntija- ja virkamiesjoukon harteille. Sama koskee tietyllä tapaa myös perinteisiä uhkamalleja keskittyttäessä vain suorituskyyhiin.

Mikäli uhkia on valtavasti, voi jäädä epäselväksi, millä perusteella osa niistä nostetaan muiden edelle ensisijaisiksi varautumista vaativiksi uhkiksi. Toisaalta uhkia on riittävästi perustelemaan kaikkien mahdollisten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alueen (viranomais-) toimijoiden olemassaolo ja budjettivaatet. Poliitikot kuitenkin viimekädessä määrittävät taloudelliset resurssit, joilla turvallisuutta tulee tuottaa. Rajallisten resurssien maailmassa suuren määrän erilaisia turvallisuusuhkia käsittävästä paletista voidaan tällöin joutua valitse-

maan ne, joihin voidaan varautua – valitaan uhkista ne, joihin on varaa. Silloin strategisten virhearvioiden vaara kasvaa.

Suomea ja sen kansalaisia näyttää siis yhtäaikaisesti uhkaavan lähes kaikki ja toisaalta ei mikään. Perinteistä sotaa kauhuineen ei näytä olevan näköpiirissä, mutta turvattomuuden aiheuttajia riittää silti. Kaikkiin turvallisuusongelmiin ja uhiin tulee toki suhtautua vakavasti. Uhkaähky voi johtaa kuitenkin päätöksenteon läpinäkymättömyyteen ja arkipäiväisiä vapauksia vaivihkaa rajoittavaan suuntaan. Yksi Yhdysvaltain perustajista, Benjamin Franklin, lausui aikanaan: ”ne, jotka ovat valmiita luopumaan olennaisesta vapaudesta saadaksesen hieman väliaikaista turvallisuutta, eivät ansaitse sen enempää vapautta kuin turvallisuuttakaan.”²⁵ Laajoistakin uhkakuvista tulee voida keskustella siten, että vaihtokauppa ainakin tehdään tietoisesti.

²⁵ “Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety”. Benjamin Franklin, “Pennsylvania Assembly: Reply to the Governor”, *Votes and Proceedings of the House of Representatives, 1755-1756*. Philadelphia (1756), s. 19-21 (saatavissa myös <http://www.franklinpapers.org/franklin/framedVolumes.jsp>).

Kirjoittajista

Majuri Jyri Raitasalo toimii strategian opettajana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Hän on suorittanut yleisesikuntaupseerin tutkinnon Maanpuolustuskorkeakoulussa vuosina 2005-2007 ja valtiotieteiden tohtorin tutkinnon Helsingin yliopistossa vuonna 2006. Ennen nykyistä tehtäväänsä hän palveli tutkijaupseerina Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella.

FM Joonas Sipilä toimii Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen suunnittelijana. Hän on perehtynyt sodan historiaan, teoriaan sekä sodankuvan muutokseen. Hän valmistelee väitöskirjaa Helsingin yliopistolle myöhäisroomalaisesta hallinnosta.

Viimeisimmät tässä sarjassa julkaistut:

(täydellinen lista <http://www.mppk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>)

Julkaisusarja 4: Työpapereita (ISSN: 1236-4983)

No 21, 2007

Juha Mäkelä: CBRNE-terrorismi: turhaa pelottelua vai varteenotettava riski?

No 22, 2007

Mika Kerttunen: Asevoimat ja non-proliferaatio – sotilaallisen osaamisen käyttö estämään joukkotuhoaseiden leviämistä

Strategian laitos
Maanpuolustuskorkeakoulu
PL 266
00171 HELSINKI

Department of Strategic and Defence Studies
National Defence University
P.O.Box 266
00171 HELSINKI

Tel: +358 9 181 26320
Fax: +358 9 181 26324
E-mail: strategian.laitos@mil.fi
Internet: <http://www.mppk.fi/>